

УДК 338.465.4

Н.М.МАТВЄЄВА, В.В.ВЕЛИЧКО, кандидати екон. наук
Харківська національна академія міського господарства

ПІДХОДИ ДО СТВОРЕННЯ РИНКОВОГО СЕРЕДОВИЩА В ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОМУ ГОСПОДАРСТВІ НА МІСЬКОМУ ТА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Окреслено напрями щодо монополізації галузі житлово-комунального господарства на міському та регіональному рівні.

Очерчены направления относительно монополизации жилищно-коммунального хозяйства на городском и региональном уровне.

Directions of demonopolizing housing and communal services both on municipal and regional levels have been revealed.

Ключові слова: ринок, ринкове середовище, ЖКГ, технологічні підприємства, конкуренція, функції замовника.

Створення ринкового середовища в житлово-комунальному господарстві (ЖКГ) є одним із пріоритетних завдань програми реформування ЖКГ [2].

Вклад у дослідження проблем реформування ЖКГ внесли такі відомі вчені, як О.А.Карлова, Т.П.Юр'єва [3, 4].

Однак, невирішеними залишаються питання щодо підходів з метою монополізації галузі.

Метою статті є виявлення підходів до створення ринкового середовища в галузі ЖКГ.

Враховуючи велике розмаїття галузей, які входять до житлово-комунальної сфери, підходи до формування ринкового середовища, цін і тарифів мають бути неоднаковими. Всі підприємства ЖКГ можна поділити на дві групи. До першої групи відносяться ремонтно-експлуатаційні підприємства (РЕП), а до другої – технологічні підприємства (ТП). Для підприємств першої групи характерним є те, що їх основна діяльність пов'язана зі збереженням, відтворенням та оновленням існуючих об'єктів на основі якісного і своєчасного виконання ремонтно-експлуатаційних робіт. Виходячи з цього, до РЕП слід віднести підприємства (організації), які займаються ремонтом та експлуатацією будинків, житлових і нежитлових приміщень, благоустроєм міських територій, озелененням, вивозом сміття, побутових відходів та ін. Ремонтно-експлуатаційні підприємства мають працювати в умовах конкуренції, а споживач їх послуг зможе вибирати (за умовами тендеру) ті підприємства, послуги яких його задовольняють за ціною та якістю. Необхідність удосконалення цін на послуги РЕП визначається безпосередньо вимогами попиту й пропозиції на ринку житлово-кому-

нальних послуг [1].

До сфер діяльності РЕП, в яких можливий розвиток конкуренції, відносяться:

- управління і обслуговування об'єктів комунального господарства;
- залучення організацій, які використовують альтернативні форми надання комунальних послуг, у тому числі автономні системи життєзабезпечення, не зв'язані з мережною інженерною інфраструктурою (дахові котельні, газопостачання від емісного і балонного газу та ін.);
- виконання окремих робіт з обслуговування об'єктів комунального господарства (ремонт і очищення мереж, збирання сміття, експлуатація ліфтового господарства тощо).

Для підприємств другої групи (ТП) характерним є те, що в своїй діяльності протягом тривалого часу вони використовують сталу жорстку технологію. Отже, до групи ТП належать підприємства газо-, тепло-, енерго-, водопостачання та водовідведення. Ці підприємства виступають у місті в якості єдиних у своїй галузі і здійснюють свою діяльність як монополісти. Продукція та послуги технологічних підприємств абсолютно не еластичні до попиту, бо це життєво необхідні товари, які не мають замінників. Для ТП характерним є формування цін на їх послуги за допомогою нормативно-витратних методів ціноутворення. Тут витратний принцип ціноутворення виступає значною мірою як необхідність, бо виробник, не маючи можливості визначити відповідність між попитом і пропозицією, змушений встановлювати ціну на базі витрат [2].

Технологічні особливості галузі й умови формування сучасних систем життєзабезпечення територій обумовили той факт, що більшість підприємств комунального господарства, в першу чергу ті, які надають свої послуги за допомогою мереж, займають монопольне положення на обслуговуваній ними території, тобто є локальними монополіями.

Суттєвою особливістю комунального господарства як підгалузі ЖКГ є прояв негативних наслідків монопольного положення підприємств-постачальників і виробників послуг, що виражаються не тільки в необґрунтованому підвищенні цін і тарифів на них, але і в їх незадовільній якості, надійності та екологічній безпеці за відсутності у споживача можливості відмовитися від даних видів послуг.

У країнах з розвинутою ринковою економікою у випадку, коли рівень монополізації економіки не дозволяє розвивати ринкові відносини, стримує конкуренцію, здійснюється політика демонополізації. На такий шлях стала і Україна. Демонополізація, як правило, включає

наступні напрямки: розукрупнення хазяйнуючих суб'єктів, створення паралельних виробничих структур, внутрішньофірмова диверсифікація (міжгалузовий перелив) капіталу, залучення іноземних інвестицій.

Процес демонополізації ЖКГ має бути індивідуальним для кожного міста, поселення. Його треба планувати, тобто розробляти програму заходів, враховуючи стан та інші фактори. Сутність демонополізації ТП полягає в основному у виділенні стадій технологічного процесу, їх часток і окремих комплексів робіт з подальшою передачею їх на тендерній основі підрядним організаціям з метою підвищення якості та здешевлення виконання. Такий підхід у кінцевому результаті приведе до скорочення собівартості послуг, а отже, і до зниження тарифів.

Реформування комунального господарства спрямовано на підвищення ролі органів місцевого самоврядування, самостійності й відповідальності господарюючих суб'єктів різних форм власності, які забезпечують безпосереднє обслуговування споживачів житлово-комунальних послуг і мають правові й фінансові можливості не тільки для здійснення поточної експлуатаційної діяльності, але і для розвитку об'єктів житлово-комунального призначення.

Орган місцевого самоврядування як власник об'єктів комунального призначення може передавати ці фонди в господарське ведення або оперативне управління комунальним організаціям – підрядникам.

Таким чином, в основу системи управління комунальним господарством повинен бути покладений раціональний поділ функцій і організація взаємовідносин між власником інженерної інфраструктури, що керує, організацією підрядними організаціями різних форм власності, які здійснюють обслуговування об'єктів інженерної інфраструктури, і органом, уповноваженим здійснювати державний контроль за наданням населенню житлово-комунальних послуг необхідної якості, за використанням і обслуговуванням житлового фонду незалежно від його приналежності.

Інженерна інфраструктура є системою життєзабезпечення міст, населених пунктів і не може бути об'єктом відторгнення від муніципальної власності, з одного боку, а з іншого – необхідно створити умови ринкових відносин у цій галузі.

Для вирішення цієї проблеми, виходячи з діючого законодавства, необхідно: технологічні фонди (інженерну інфраструктуру) комунального господарства передати з правом оперативного управління муніципальній установі (муніципальна керуюча компанія), а виробничі фонди можна передавати в господарське ведення муніципальних унітарних підприємств.

Таким чином, об'єкти комунального призначення обслуговуються муніципальними унітарними підприємствами і/або акціонерними товариствами при збереженні за органом місцевого самоврядування через керуючу компанію контролю за збереженням об'єктів життєзабезпечення. Це дає можливість враховувати різний порядок приватизації виробничої і технологічної груп основних фондів.

Організації, що спеціалізуються у сфері управління, крім іншого, здійснюють раціональний розподіл фінансових ресурсів між виробниками тих або інших житлово-комунальних послуг. Функцією обслуговуючої підрядної організації є своєчасне і якісне виконання робіт, оговорених у договорі підряду на обслуговування об'єктів комунальної сфери.

Муніципальні організації з обслуговування об'єктів житлово-комунального господарства як самостійні господарюючі суб'єкти не слід жорстко закріплювати за відповідною територіальною одиницею. Це дозволить при організації конкурсів на обслуговування об'єктів технологічного фонду стимулювати конкуренцію не тільки між муніципальними організаціями і приватними компаніями, але і між самими муніципальними організаціями. При цьому доцільно створити рівні умови роботи як для приватних, так і для муніципальних організацій (надання нежилых приміщень без стягування орендної плати, рівні умови надання службової житлової площі тощо).

Підрядні організації звільняються від невласливих їм реєстраційно-облікових функцій, паспортно-облікової роботи, збору платежів з населення за житло і комунальні послуги, оформлення пільг та субсидій, від інших форм соціального обслуговування населення.

Об'єкти комунального призначення можуть обслуговуватися організаціями різних форм власності при наявності ліцензії на право обслуговування об'єктів інженерної інфраструктури.

Діяльність комунальних підприємств, що забезпечують постачання зазначених ресурсів по розподільних мережах, підлягає регулюванню. У сфері дії природних монополій, пов'язаних із сформованою технологією, варто застосовувати додаткові методи антимонопольного впливу. Існуюча система управління об'єктами інженерної інфраструктури і тарифного регулювання робить практично неможливим залучення приватних інвестицій у розвиток комунальної інфраструктури, оскільки не зацікавляє підприємства у зниженні витрат. Залучення приватних інвестицій у міську інженерну інфраструктуру – одна з основних цілей роботи з реформування системи тарифного регулювання.

Ефективне регулювання комунальних підприємств повинне ґрун-

туватися на системі, що складається з трьох частин:

- постановка цілей діяльності комунальних підприємств (формування їх виробничої і інвестиційної програм);
- формування і затвердження тарифів як засобу фінансового забезпечення даних програм;
- моніторинг комунальних підприємств.

Ці три компоненти в сукупності забезпечують можливість органам місцевого самоврядування реалізувати свої обов'язки із забезпечення населення якісними комунальними послугами.

Визначення цілей для конкретних комунальних підприємств повинне ґрунтуватися на розроблених перспективних схемах розвитку систем тепlopостачання і водопостачання міст і населених пунктів. Система тарифного регулювання повинна забезпечувати виконання виробничої та інвестиційної програм підприємства, затверджуваних на черговий період регулювання. Для цього система тарифного регулювання повинна:

- стимулювати комунальні підприємства до зниження витрат, підвищення якості послуг, що виробляються;
- сприяти залученню інвестицій у комунальні підприємства;
- забезпечувати комунальним підприємствам формування достатнього для реалізації поставлених перед ними цілей обсягу фінансових ресурсів;
- враховувати формування конкурентних відносин у ряді галузей житлово-комунального господарства;
- мати вбудовані механізми, що дозволяють знизити політизованість процесу встановлення тарифів на комунальні послуги.

Крім створення економічних механізмів, що стимулювали б підприємства самостійно виявляти резерви зниження витрат на надання комунальних послуг, повинен бути передбачений механізм виявлення свідомо нераціональних витрат як елемент процедури тарифного регулювання. Зокрема, при ухваленні рішень про встановлення тарифів повинні використовуватися результати комплексних обстежень комунальних підприємств, включаючи проведення незалежних експертиз і аудитів (за рахунок бюджетних коштів).

Процес формування тарифу на комунальні послуги повинен полягати в пошуку компромісу між технічними завданнями і фінансовими потребами постачальників послуг і платоспроможним попитом споживачів.

Система регулювання комунальних підприємств повинна забезпечувати прогностичність і передбачуваність зміни тарифів. Тарифи

повинні установлюватися на певний строк (період регулювання), який має бути погоджений з періодом регулювання тарифів, установлюваних на державному і регіональному рівнях. Ця вимога переслідує виконання трьох цілей:

- створює ситуацію визначеності у відношенні майбутніх грошових потоків підприємства, що знижує ризики інвестування в нього;
- протягом регульованого періоду підприємство може проводити заходи щодо зниження витрат, а отриману економію витратити на повернення позикових коштів;
- даний захід сприятиме росту економічної визначеності для споживачів комунальних послуг.

Установлення терміну дії тарифу повинне доповнюватися в умовах нестабільної економіки визначенням зовнішніх факторів (наприклад, темпів інфляції), зміна яких має приводити до обов'язкового автоматичного перерахунку тарифу або зміни виробничої програми підприємства.

Процедури тарифного регулювання повинні забезпечувати публічність процесу формування тарифів. Це необхідно для того, щоб досягти довіри з боку споживачів комунальних послуг, а також сприяти досягненню балансу інтересів у процесі регулювання тарифів. Публічність системи повинна забезпечити необхідна методична й інформаційна взаємодія між окремими елементами цієї системи: процедурами моніторингу, підготовки і розгляду заявок на перегляд тарифів, їхнього затвердження і вступу в силу.

Важливим фактором ефективного тарифного регулювання повинно стати підвищення професіоналізму регулюючого органа, забезпечення його роботи максимально детальними формалізованими процедурами. Відповідно до законодавства регулювання діяльності муніципальних підприємств є компетенцією органів місцевого самоврядування. В регіональних центрах і великих містах органи місцевого самоврядування здатні сформувати професійно працюючі регульовані органи або залучити до їх роботи висококваліфікованих фахівців у рамках міжвідомчих комісій. Для малих муніципальних утворень доцільно делегувати функцію з регулювання тарифів підприємств комунальної інфраструктури на регіональний рівень, що повинно підвищити якість прийнятих рішень.

На нашу думку, треба змінити систему бухгалтерського обліку на комунальних підприємствах енерго-, ресурсопостачання для того, щоб перейти від сформованої практики мінімізації податкових платежів до

практики забезпечення прозорості й стимулювання інвестицій у сектор енерго-, ресурсопостачання. Слід забезпечити роздільний облік постійних і змінних витрат з метою формування двоставочних тарифів на теплову енергію і воду. Це дозволить знизити сезонні коливання в платежах, зменшити дефіцит оборотних коштів підприємств теплопостачання, підвищити їхню фінансову стійкість.

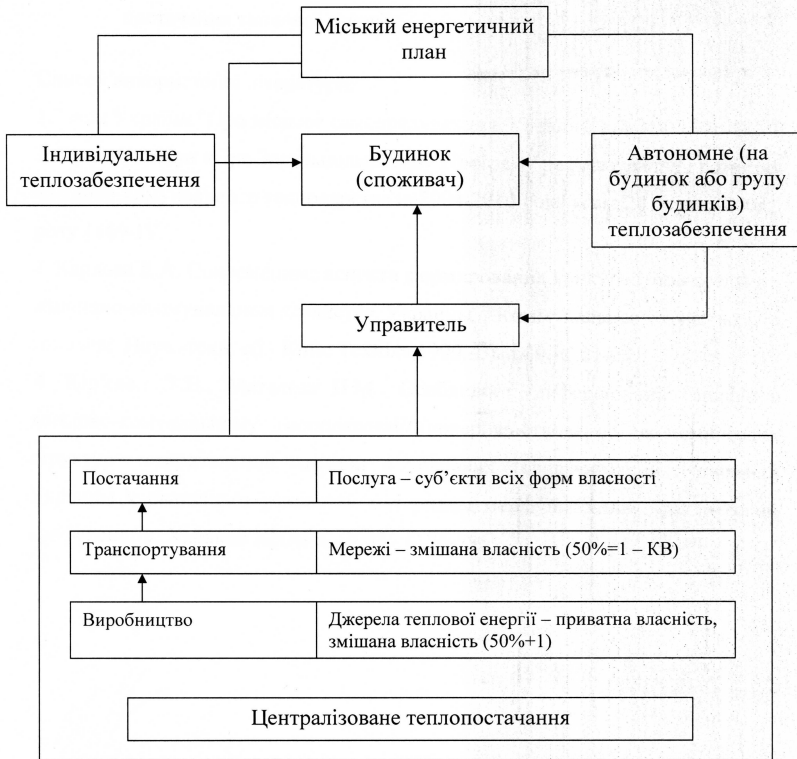
По мірі встановлення індивідуальних приладів обліку і регулювання споживання основних комунальних послуг необхідно здійснювати перехід від оплати за нормативами споживання до оплати на основі показань приладів обліку.

Введення роздільного обліку виробництва і транспорту теплової енергії дозволить створити передумови для формування локальних ринків теплової енергії шляхом поділу монопольного транспорту теплової енергії і конкурентного виробництва джерел тепла, що припускає юридичне виділення і передачу в управління різним господарюючим суб'єктам муніципальних тепломереж. Це завдання має велике практичне значення для створення конкурентного середовища, оскільки в більшості великих муніципальних утворень є досить великий надлишок потужності з теплової енергії і в цій ситуації існує об'єктивна економічна можливість купувати теплову енергію у більш дешевого виробника.

Вирішення цього завдання сприятиме формуванню в більшості міст локальних ринків тепла, вартість якого буде визначатися з урахуванням вартості транспорту по муніципальних тепломережах. Важливо, що серед таких джерел теплової енергії повинні бути все більше присутніми локальні джерела тепла, особливо на рідкозаселених територіях (котеджі), при складному рельєфі місцевості, у місцях, віддалених від великих джерел тепла, тобто в тих випадках, коли вартість транспорту теплової енергії порівняна з вартістю виробництва тепла, що наведено на рисунку.

Важливим завданням забезпечення ефективного функціонування ринку послуг теплопостачання є створення нових нормативно-правових актів і удосконалення чинного законодавства щодо:

- приватизації джерел теплової енергії, що перебувають у комунальній власності;
- передачі в управління, оренду, концесію об'єктів теплопостачання;
- ліцензування господарської діяльності з виробництва, надання та постачання теплової енергії.



Модель функціонування ринку послуг теплопостачання

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України №280 від 21.05.97 р.

2. Про Загальнодержавну Програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки: Закон України №1869-IV від 24 червня 2004 р.

3. Карлова Е.А. Современные аспекты формирования конкурентной среды в жилищно-коммунальном хозяйстве Украины // Коммунальное хозяйство городов: Науч.-техн. сб. Вып.20. – К.: Техніка, 1999. – С.21-23.

4. Юр'єва Т.П., Матвєєва Н.М. Особенности дифференциации тарифов в жилищно-коммунальном хозяйстве // Материалы междунар. науч.-практ. конф. «Усовершенствование экономических структур строительной отрасли в условиях трансформации экономики Украины к рыночным условиям». – Харьков: ХНАГХ, 2005. – С.76-79.

Отримано 11.03.2011